

財政負担と町村福祉事務所の設置動向 (2)

石 飛 猛

美作大学・美作大学短期大学部紀要 (通巻第56号抜刷)

報告・資料

財政負担と町村福祉事務所の設置動向 (2)

A financial burden and trends in setting the municipal welfare offices (2)

石 飛 猛

キーワード：町村福祉事務所、地方交付税、特別交付税、段階補正、保護費国庫負担、専門性、社会福祉士

はじめに

前号では、町村福祉事務所の設置が中国地方で広がっていること、その運営に要する町村負担の特別交付税による補填について報告し、資料に限界があるため改めて検討するとした。

今回は、平成20年度の「市町村別決算状況調」及び「決算カード」⁽¹⁾、平成19年10月の「福祉事務所別データ」⁽²⁾が入手できたので、あらためて特別交付税による補填について検討した。この結果、特別交付税の段階補正の算式が3万人以下の町村について全く同じ算式である点に問題があるように思われた。

また、町村福祉事務所の設置動向については、昨年度に比べると鳥取県で初めて3町村が設置され、岡山県でも1ヶ所増えて3町村となり、全国で31ヶ所、福祉事務所全体の2.5%となった。

町村福祉事務所がここまで増加した以上、市部福祉事務所と同様に普通交付税による補填に改めるべきで、当面、特別交付税の段階補正の算式を見直す必要があると思われた。以下、詳細を報告する。

1. 町村福祉事務所の状況

1-1 全国の設置状況

福祉事務所は、現在（平成22年4月1日）、全国に

1,237ヶ所⁽³⁾あり、そのうち県福祉事務所が214ヶ所（17.3%）、市福祉事務所（特別区含む）が992ヶ所（80.2%）、町村福祉事務所が31ヶ所（2.5%）となっている。

町村福祉事務所の一覧は表1のとおりである。設置時期の古い町村福祉事務所は、奈良県の1ヶ所、大阪府の1ヶ所があり、設置時期が新しいものは、鹿児島県の2ヶ所以外は、鳥根県、広島県、岡山県、鳥取県の中国各県に集中している。

鳥根県では、県の福祉事務所が全廃され、すべての町村に福祉事務所が設置され設置数は13ヶ所/31ヶ所（41.9%）。広島県では、平成16年に町村福祉事務所がはじめて設置され設置数は8ヶ所（25.8%）。岡山県では、平成20年にはじめて設置され設置数は3ヶ所（9.6%）。鳥取県では、平成22年にはじめて3ヶ所（日南町、日吉津村、江府町）が設置された。

1-2 鳥取県の動向

鳥取県では、平成21年9月の県議会本会議での知事の発言⁽⁴⁾もあり、町村福祉事務所拡大の動きが進んでいる。平成22年4月、県西部に3ヶ所設置されたあと、県東部4町（岩美町・若桜町・智頭町・八頭町）、中部3町（湯梨浜町・北栄町・琴浦町）のほか2町（北栄町・南部町）でも検討が行われているとい

う。県内15町村のうち8町村（5割）が検討中ということで動向が注目される。

日南町議会の文書⁽⁵⁾では、以下のような経過が記載されており、短期間のうちに町福祉事務所の設置が決定されたことがうかがえる。

H20.12.24	鳥取県より町村福祉事務所の制度説明
H21. 2.16	鳥根県飯南町福祉事務所視察（県・郡内町）
H21. 4.22	鳥取県説明協議（福祉保健部次長）
H21. 5.13	議会全員協議会にて設置を説明
H21. 8.20	鳥取県へ福祉事務所設置協議書提出

鳥取県の町村福祉事務所の担当業務は、県ホームページ⁽⁶⁾では3町共通となっており、生活保護、母子寡婦及び父子福祉、助産施設及び母子生活支援施設、障害福祉、児童扶養手当、障害児福祉手当、特別障害者手当、行旅病人及び行旅死亡人となっている。

組織をみても3町共通で、地域包括支援センターと並んで福祉保健課の中に位置づけられている。

職員をみると、日南町福祉事務所⁽⁷⁾は、室長の他に3名、県派遣1名の体制である。日吉津村福祉事務所⁽⁸⁾は、職員5名で全員兼務である。

以上のように担当業務と組織を見ても、鳥取県庁の指導と町村の横並び姿勢がうかがえるが、町村ごとの姿勢の違いも感じられる。

日南町は、日南病院を中心に健康増進に努めており、「自治と協働のまちづくり」をかかげ地域自治組織を設置し、福祉事務所設置についても「より身近な場所、職員である」⁽⁹⁾ためと位置づけるなど主体性も感じられる。

日吉津村は、財政も豊かで、自治基本条例を施行したり、村職員の育成に関する「人材育成基本方針」⁽¹⁰⁾を策定するなど意気込みが感じられる。

鳥取県の人口⁽¹¹⁾は、住民基本台帳の数値では、602,411人（平成20年3月31日現在）で、市部人口434,749人に対して、町村部人口が167,662人で27.8%を占めている。県人口は減少傾向（平成12年国勢調査と平成17年国勢調査）にあるが、町村部人口は4.2%増である。

福祉事務所設置の3町村の人口は合計13,017人で、

現時点では町村の人口の7.8%にすぎないが、他の8町（112,000人）の福祉事務所設置が実現すれば、町村数の7割、町村人口の75%、県人口の20.7%を占めることになる。そうなれば県福祉事務所等の県組織の大きな改変につながるものが想定される。

鳥取県では、事務の「連携・共同」化の動きが始まっている。日本海新聞⁽¹²⁾によると、「県や市町村の厳しい財政状況や県と市町村の二重行政解消が課題となる中、県は東部、中部、西部（日野郡を除く）、日野の4地域ごとに県と市町村による「連携・共同事務検討協議会」を設置。業務の連携や共同処理について検討を進めている」。具体的には、「鳥取県と日野郡3町が、法定協議会の設置による事務の共同化」を検討、「障害者雇用や事務用品の共同発注など4項目を想定」しており、「協議会で広範な事務に取り組むのは全国で初めて」という。

県の資料⁽¹³⁾によると、この「連携・共同」化の動きの中でも「福祉事務所の設置」が検討されており、「23年4月の町村福祉事務所の設置に向けて、先進地の視察を行うなど複数の町で検討が行われている」という。

具体的には、平成21年11月には、6町（岩美町・若桜町・智頭町・八頭町・北栄町・南部町）が鳥根県東出雲町福祉事務所を視察。平成21年12月には、3町（湯梨浜町・北栄町・琴浦町）が広島県世羅町福祉事務所他を視察したとされている。

既述のとおり、町村福祉事務所の設置は、事務の「連携・共同」化関係文書に記載があり、「県や市町村の厳しい財政状況」を背景とする「連携・共同」化の一環として検討されているようで、財政上のメリットがあるとの判断が背景にあると思われる。

2. 保護費支出と国庫負担額の比較

「市町村別決算状況調」（平成20年度）の目的別歳出内訳－民生費内訳－生活保護費の数値（以下、生活保護費とする）と歳入内訳－国庫支出金内訳－生活保護費負担金の数値から、表2-1、表2-2及び図2-1、図2-2を作成した。

生活保護費は国庫負担率3/4(0.75)により補填される。平成18・19・20年度に福祉事務所を設置した町村は、国庫負担により0.385から0.915の補填がなされている。補填率が3/4(0.75)より低い町村は、11町村のうち8町村もあり、特に低いのは飯南町

(0.385)と斐川町(0.457)である。補填率が低い町村があるのは、事務所人件費等が生活保護費負担金による国庫負担対象外で、特別交付税で補填されるためと考えられる。逆に補填率が高い町村は保護費の中に含まれる人件費が低いためではないかと思われる。

表1 福祉事務所設置町村(平成22年4月1日現在)

(1) 奈良県吉野郡十津川村(31.4.1~)	
(2) 大阪府三島郡島本町(47.4.1~)	(17) 島根県吉賀町(20.4.1~)
(3) 広島県豊田郡大崎上島町(16.4.1~)	(18) 島根県邑南町(20.4.1~)
(4) 島根県飯石郡飯南町(18.4.1~)	(19) 島根県津和野町(20.4.1~)
(5) 広島県山県郡安芸太田町(18.4.1~)	(20) 岡山県西粟倉村(20.4.1~)
(6) 広島県山県郡北広島町(18.4.1~)	(21) 島根県川本町(21.4.1~)
(7) 広島県世羅郡世羅町(18.4.1~)	(22) 島根県美郷町(21.4.1~)
(8) 広島県神石郡神石高原町(18.4.1~)	(23) 岡山県美咲町(21.4.1~)
(9) 島根県八束郡東出雲町(19.4.1~)	(24) 広島県海田町(21.4.1~)
(10) 島根県仁多郡奥出雲町(19.4.1~)	(25) 広島県熊野町(21.4.1~)
(11) 島根県隠岐郡海士町(19.4.1~)	(26) 広島県坂町(21.4.1~)
(12) 島根県隠岐郡西ノ島町(19.4.1~)	(27) 鹿児島県屋久島町(21.4.1~)
(13) 島根県隠岐郡知夫村(19.4.1~)	(28) 鳥取県日吉津村(22.4.1~)
(14) 島根県隠岐郡隠岐の島町(19.4.1~)	(29) 鳥取県日南町(22.4.1~)
(15) 鹿児島県出水郡長島町(19.4.1~)	(30) 鳥取県江府町(22.4.1~)
(16) 島根県斐川町(20.4.1~)	(31) 岡山県新庄村(22.4.1~)

厚生労働省ホームページより作成

表2-1 生活保護費支出と国庫負担(20年度)

設置年度	町村名 (保護人員)	国庫負担 千円	町村負担= 保護費-国庫 千円	保護費 千円	国庫負担/ 保護費
18	飯南町 (24)	21,882	34,979	56,861	0.385
19	東出雲町 (49)	100,439	26,033	126,472	0.794
19	奥出雲町 (67)	62,671	49,002	111,673	0.561
19	海士町 (10)	11,393	1,055	12,448	0.915
19	西ノ島町 (11)	13,093	12,238	25,331	0.517
19	知夫村 (6)	4,428	1,912	6,340	0.698
19	隠岐の島町 (95)	89,575	74,608	164,183	0.546
20	斐川町 (49)	50,924	60,421	111,345	0.457
20	邑南町 (65)	68,568	24,036	92,604	0.740
20	津和野町 (77)	79,277	27,054	106,331	0.746
20	吉賀町 (54)	91,501	25,733	117,234	0.780

表2-2 生活保護費支出と国庫負担（19年度）

設置年度	町村名 (保護人員)	国庫負担 千円	町村負担= 保護費-国庫 千円	保護費 千円	国庫負担/ 保護費
18	飯南町 (24)	23,483	30,319	53,802	0.436
19	東出雲町 (49)	65,278	60,602	125,880	0.519
19	奥出雲町 (78)	57,177	39,985	97,162	0.588
19	海士町 (10)	8,826	36,482	45,308	0.195
19	西ノ島町 (11)	13,012	20,824	33,836	0.385
19	知夫村 (6)	10,117	1,109	11,226	0.901
19	隠岐の島町 (93)	87,558	64,044	151,602	0.578

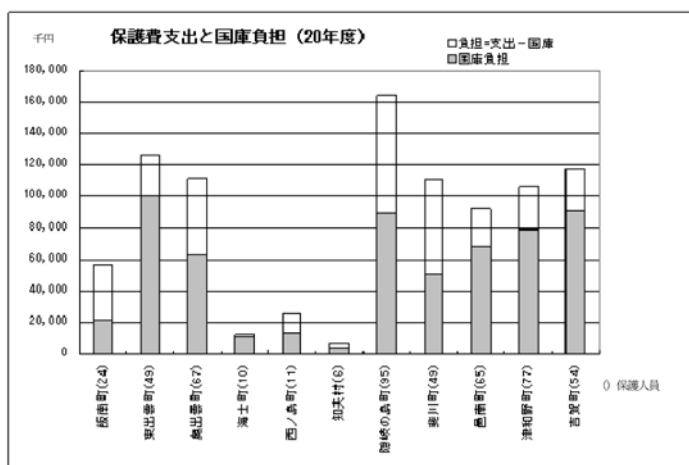


図2-1 保護費支出と国庫負担（20年度）

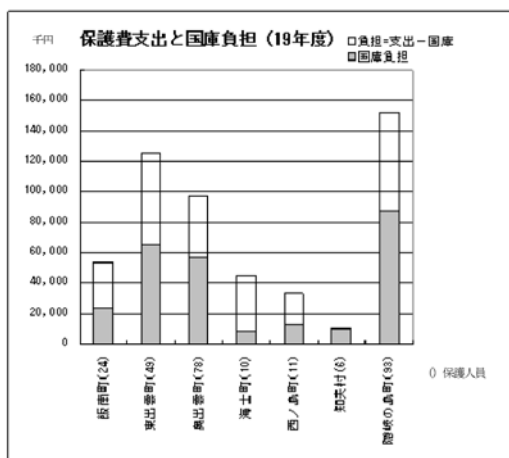


図2-2 保護費支出と国庫負担（19年度）

3. 特別交付税による財源補填

3-1 財源補填の算式

町村福祉事務所の生活保護費の町村負担分の補填は以下により行われる。

[町村福祉事務所の場合]	
生活保護費国庫負担金 (3/4)	+ 特別交付税
[県市の福祉事務所の場合]	
生活保護費国庫負担金 (3/4)	+ 普通交付税

生活保護費の町村支出に対して、(3/4)は国庫負担金で補填され、残りの(1/4)部分は、特別交付税で補填されることになっている。表3-1のように、国庫負担対象は保護費支出のみであって、福祉事務所の人件費部分等は対象にならず交付税補填の対象とされる。ただし、特別交付税の内訳は公表されておらず町村にとって補填されたかどうかは不明である。

以下、特別交付税の算式をみていく。地方交付税額(普通交付税)の算式は、基準財政需要額-基準財政収入額である。特別交付税の算式は普通交付税と同じである。

生活保護費にかかる基準財政需要額は下記の算式で算定する。

「単位費用×測定単位(当該市の人口)×当該市の補正係数」

2007年度の人口10万人の標準団体の単位費用は6,580円である。単位費用には、保護費等の部分481,553千円と福祉事務所人件費等の部分176,754千円を含み、合計658,307千円を人口10万人で除した数値が標準団体の単位費用6,580円となる。算定根拠は以下のとおり⁽¹⁴⁾

***社会福祉事務所費**
給与 [職員A 8,560千円(所長1指導員2現業員11その他2)] [職員B 5,370千円(現業員5その他1)計22人]
報酬、報償費(嘱託医)需用費等 歳出計17,6754千円(A)

*社会保護費

扶助費	保護費
生活	月額50,309×1,042人×12月=629,064(千円)
住宅	月額23,594×943人×12月=266,990(千円)
教育	月額7,442×104人×12月=9,288(千円)
医療(入)	月額411,630×116人×12月=572,989(千円)
医療(外)	月額16,601×1834人×12月=365,355(千円)
介護	月額14,935×249人×12月=44,626(千円)
その他	年間(359人)10,062(千円)
	施設事務費、自立支援サービス整備費
委託料	
歳出計	1,921,941(千円)
国庫支出金	-1,440,388(千円)
差引一般財源	481,553(千円)(B)

(A) + (B) 一般財源 = 658,307(千円)(人口10万人)

単位費用 = 6,580円

補正係数は下記の式⁽¹⁵⁾となる。

補正係数 = 段階補正係数 × 普通態容補正係数 × (寒冷補正Ⅰ係数 + 寒冷補正Ⅱ係数 - 1) + (密度補正係数 - 1)

段階補正係数は、人口規模を反映させ、普通態容補正係数は態容補正は異なった都市化の度合いや行政上の権能による福祉事務所費の差異、または、異なった級地による生活保護基準の違いを調整する。

寒冷補正Ⅰ係数は、寒冷地手当の差による福祉事務所職員の給与差を、寒冷補正Ⅱ係数は、生活扶助の冬季加算による地域差を補正する。

(密度補正係数 - 1)は、当該団体の人口に占める生活保護受給者数ならびに福祉事務所の人員数の違いを補正する。

3-2 財源補填の対象

基準財政需要額は、推計値としての単位費用を設定

し、補正係数で団体差を調整するので、「基準財政需要額が地方の生活保護ニーズを適切に捉えているか否かは、補正係数が的確に設計されているかに依存する」⁽¹⁶⁾ ことになる。

林は、福祉事務所の8割を占める市部の福祉事務所データを検討して、補正係数を含めて基準財政需要額の算出は妥当としている。また、林は、表3-1の(d)から(g)の経費について、そのすべてをカバーするわけではないが、「生活保護費のなかの①人件費+②物件費+④扶助費+⑤補助費等の合計値」を用いても、「その歪みはそれほど大きくないと考えられる」⁽¹⁷⁾ としている。

小西も、基準財政需要額の算式は複雑であるが正確に反映するにはこのくらいの複雑さは妥当という趣旨⁽¹⁸⁾ を述べている。

3-3 段階補正の算式

林のいうように「基準財政需要額が地方の生活保護ニーズを適切に捉えているか否かは、補正係数が的確に設計されているかに依存する」ので、その算式がどのようなになっているか検討する。

補正係数のうちの「団体の規模の違いによるコスト差を反映する補正係数」である「段階補正」の算式は、 $(0.83p + 7900) / p$ で3万人以下は、表3-2のように同じ算式で、単位費用は表3-3のようになる。

3-4 段階補正と小規模町村

この算式を鳥根県の福祉事務所設置町村に当てはめて試算する。鳥根県の町村は、人口725人の知夫村から27,444人の斐川町まで人口規模の差が大きいが、斐川町以外は人口2万人に満たない小規模な町村である。そのため、それぞれの「補正係数」および「単位費用」は表3-4、図3-1の数値となる。標準団体(人口10万人)の単位費用6,580円と比べると表の数値はとても適切とは思えない。

林は、福祉事務所のほとんどを占める市部の福祉事務所データを検討して、補正係数を妥当としている

が、町村部分については検討していない。林のいうように「補正係数が的確に設計されて」いれば、「基準財政需要額が地方の生活保護ニーズを適切に捉え」ることになる。しかし、人口3万人以下を同じ算式で算定しても「基準財政需要額が地方の生活保護ニーズを適切に捉え」ることにはならないであろう。少なくともこの点からこの補正係数(段階補正)は妥当とはいえない。

実際にこのような補正係数によって特別交付税が算出されるのかどうかは、特別交付税額の内訳が公表されていないので不明である。町村福祉事務所が31ヶ所にもなった以上、人口3万人以下の町村の補正係数のなかの段階補正の算式を見直す必要があるだろう。

4. 国庫負担と特別交付税額による保護費補填の試算

以下では、「決算カード」の特別交付税額の数値を使って、町村の生活保護費負担が特別交付税によってどの程度補填されているのか試算していく。

上述のように福祉事務所設置による生活保護費については、国庫負担の残り部分(1/4負担分)と人件費等は特別交付税によって補填されることになっている。

これを検討するために、まず、「特別交付税額の福祉事務所設置前年度分と当該年度分の差額」を事務所設置による増額と仮定する。それと「生活保護費国庫負担」の合計額が、町村の生活保護費(負担)を超えるかどうか平成19・20年度の数値を使って比較する。

表4-1、4-2、図4-1、4-2のように、多くの町村では、「特別交付税額の福祉事務所設置前年度分と当該年度分の差額」と「生活保護費国庫負担」の合計額が生活保護費(負担)を大幅に超える。これは、特別交付税額が災害等の他の需要に影響されるためではないかと考えられる。一方、奥出雲町と吉賀町では、合計額が生活保護費(負担)に満たない。この点はのちほど検討する。

5. 特別交付税額の変化

特別交付税による補填について、前号の紀要

表3-1 福祉事務所の経費と補填

福祉事務所の経費	国庫支出金内訳	基準財政需要額内訳
	生活保護負担金の対象 CGS	生活保護費の対象 SFD
(a) 保護費（生活保護法に従った給付額）	75%のみを対象	地方負担分（25%）を含んでいる
(b) 保護施設事務費 （被保護者の入所や利用に伴う保護施設の事務費）		
(c) 委託事務費 （被保護者の施設入所や私人家庭での保護委託に伴う事務費）		
(d) 福祉事務所費	対象外	対象
(e) 医療費・調剤費支払事務委託費		
(f) 介護費審査支払業務委託費		
(g) 自立支援サービス整備事業費		
		1/2の地方負担対象

林（2010）p26をもとに作成

表3-2 「段階補正」の算式

～ 30千人	$(0.83p + 7900) / p$
30 ～ 100千人	$(0.96p + 4000) / p$
100 ～ 250千人	$(0.95p + 5000) / p$
250 ～ 400千人	$(0.96p + 2500) / p$
400 ～ 1000千人	$(0.96p + 2500) / p$
1000千人 ～	$(0.96p + 2500) / p$

小西（2009）p151より引用

表3-3 人口規模別単位費用

	補正係数	単位費用 円	人口 人
標準団体	1	6,580	100,000
	1.224	8,051	20,000
	1.105	7,268	30,000
	0.975	6,381	250,000
	0.966	6,357	400,000
	0.964	6,342	1,000,000
	0.960	6,319	2,000,000

小西（2009）p150より作成

表3-4 町村別補正係数及び段階補正後の単位費用

() 保護人員

設置年度	町村	補正係数	単位費用 円	人口 人
18	飯南町 (24)	2.151	14,155	5,979
19	東出雲町 (49)	1.736	11,425	14,193
19	奥出雲町 (67)	2.388	15,716	15,812
19	海士町 (10)	15.463	101,744	2,581
19	西ノ島町 (11)	12.278	80,792	3,486
19	知夫村 (6)	59.868	393,929	725
19	隠岐の島町 (95)	3.398	22,357	16,904
20	斐川町 (49)	2.923	19,232	27,444
20	邑南町 (65)	7.027	46,237	12,944
20	津和野町 (77)	10.389	68,361	9,515
20	吉賀町 (54)	14.258	93,815	7,362

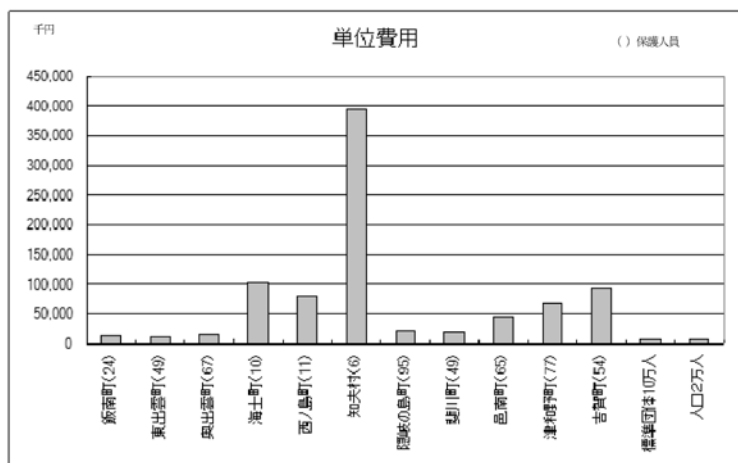


図3-1 町村別段階補正後の単位費用

表4-1 保護費の補填(国庫負担+特別交付税)20年度

単位千円

設置年度	町村名 (保護人員)	保護費	国庫+特交差	国庫負担	設置前年度 特交差
18	飯南町 (24)	56,861	65,709	21,882	43,827
19	東出雲町 (49)	126,472	282,816	100,439	182,377
19	奥出雲町 (67)	111,673	76,502	62,671	13,831
19	海士町 (10)	12,448	109,943	11,393	98,550
19	西ノ島町 (11)	25,331	143,205	13,093	130,112
19	知夫村 (6)	6,340	80,972	4,428	76,544
19	隠岐の島町 (95)	164,183	209,018	89,575	119,443
20	斐川町 (49)	111,345	234,473	50,924	183,549
20	邑南町 (65)	92,604	92,877	68,568	24,309
20	津和野町 (77)	106,331	179,012	79,277	99,735
20	吉賀町 (54)	117,234	72,338	91,501	-19,163

表4-2 保護費の補填(国庫負担+特別交付税)19年度

単位千円

設置年度	町村名 (保護人員)	保護費	国庫+特交差	国庫負担	設置前年度 特交差
18	飯南町 (24)	53,802	80,462	23,483	56,979
19	東出雲町 (49)	125,880	195,361	65,278	130,083
19	奥出雲町 (78)	97,162	80,194	57,177	23,017
19	海士町 (10)	45,308	98,775	8,826	89,949
19	西ノ島町 (11)	33,836	155,742	13,012	142,730
19	知夫村 (6)	11,226	72,292	10,117	62,175
19	隠岐の島町 (93)	151,602	278,761	87,558	191,203

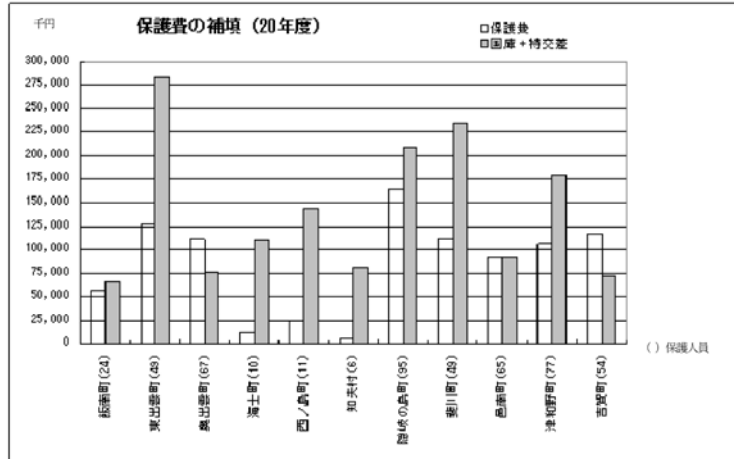


図4-1 保護費の補填 (国庫負担+特別交付税) 20年度

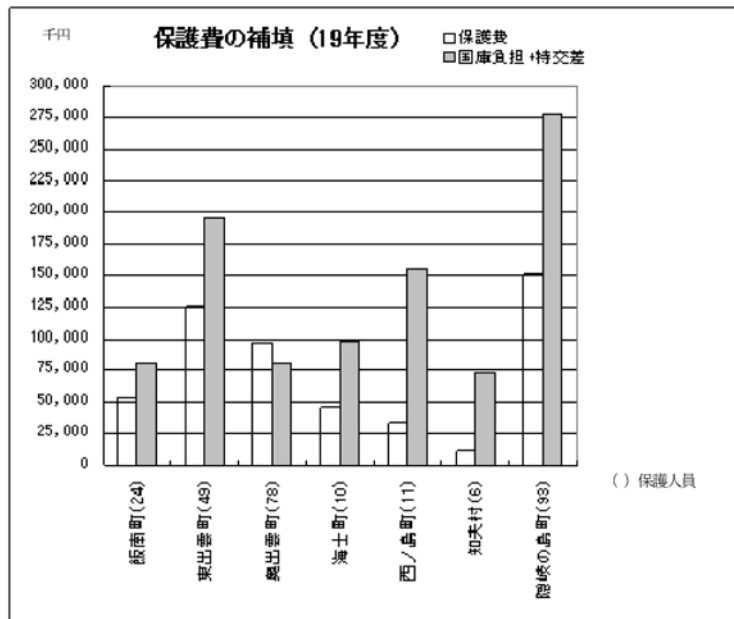


図4-2 保護費の補填 (国庫負担+特別交付税) 19年度

(2010.Vol.55)では、「飯南町や広島県の4町では設置後2年目には特別交付税が減額されており、特別交付税による財政補填は信頼できない」と報告した。そして、「データが、平成19年度分に限られたため、平成20年度の福祉事務所設置町村の保護費、保護費国庫負担額のデータが公表された時点で、平成19年度に福祉事務所を設置した広島県の6町が、設置後に飯南町のように特別交付税の減額の影響を受けたのかどうか、…中略…改めて検討したい」とした。そこで、特別交付税額の福祉事務所設置後の変化をみていく。

5-1 福祉事務所設置後の特別交付税額の変化

「決算カード」の特別交付税額の経年変化をみていく。(表5-1、図5-1)

以下のように、飯南町以外にも設置年度に増額、2年目に減額となる事例が4例あるが、逆に設置年度に増額し、2年目にも増額となる事例が3例あることから、前号の紀要の結論は妥当とはいえない。すなわち特別交付税額の変化には福祉事務所設置だけではなく、その他の要因も影響すると考えられ再検討が必要である。そこで、次に「決算カード」の扶助費、災害復旧費の動きを検討する。その後、奥出雲町と吉賀町で合計額が生活保護費(負担)に満たない点について検討する。

(1) 設置後増加し2年目も増加するグループ-3町村

- ①東出雲町は、19年度福祉事務所設置年度に増額し、20年度も増額。構成比では、合併後に下降し福祉事務所設置年度の19年度・20年度に上昇する。
- ②海士町は、19年度福祉事務所設置年度に増額し、20年度もわずかに増額。構成比では、合併後に下降し福祉事務所設置年度の19年度・20年度に上昇する。
- ③知夫村は、19年度福祉事務所設置年度に増額し、20年度も増額。構成比では、合併後に下降し福祉事務所設置年度の19年度・20年度に上昇する。

(2) 設置後増加し2年目の減額するグループ-4町村

- ①奥出雲町は、16年度の合併後に増額し、19年度福祉

事務所設置年度に増額、20年度に減額。構成比では、合併後に上昇し福祉事務所設置年度の19年度及び20年度に低下する。

- ②飯南町は、16年度の合併後に増額、18年度の福祉事務所設置年度に増額し、19年度、20年度に減額。構成比では、合併後に上昇し福祉事務所設置年度の19年度に下降し、20年度に上昇する。
- ③隠岐の島町は、16年度の合併翌年に減額し、19年度福祉事務所設置年度に増額し、20年度には減額。構成比では、合併後に下降し福祉事務所設置年度の19年度に上昇し、20年度に下降する。

- ④西ノ島町は、19年度福祉事務所設置年度に増額し、20年度には減額。構成比では、合併後に下降し福祉事務所設置年度の19年度に上昇し、20年度に下降する。

(3) 20年度設置グループ-4町村

このグループは2年目のデータがないため今後の検討が必要である。

- ①邑南町は、16年度の合併以降に減額し、20年度の福祉事務所設置年度に増額。構成比では、合併後に下降し福祉事務所設置年度の20年度に上昇する。
- ②津和野町は、17年度の合併時に増額し、翌年に減額、20年度の福祉事務所設置年度に増額。構成比では、合併後から福祉事務所設置年度の20年度まで上昇する。
- ③斐川町は、20年度の福祉事務所設置年度に増額。構成比では、16年度から19年度まで横ばいで、福祉事務所設置年度の20年度に上昇する。
- ④吉賀町は、17年度の合併後に減額し、福祉事務所設置年度の20年度に上昇する。構成比でも、合併後に低下し、設置年度の20年度に上昇する。

5-2 扶助費の動き

ここでは、扶助費の動きを検討する。表5-2(合併町村)、表5-3(未合併町村)、図5-2(合併町村)、図5-3(未合併町村)の11の町村のうち、海士町、西ノ島町、知夫村の3町村以外は福祉事務所設置後に扶助費が増額しており、生活保護費が扶助費

表5-1 特別交付税額の経年変化（額・構成比）

単位千円（ ）構成比

合併年度	設置年度	町村名	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
17.1	18	飯南町	442,461 (0.05)	414,697 (4.2)	535,949 (7.4)	632,738 (7.7)	592,928 (7.3)	579,776 (8.0)
	19	東出雲町	114,463 (2.10)	100,790 (2.1)	87,359 (1.7)	61,221 (1.2)	191,304 (3.5)	243,598 (4.4)
17.3	19	奥出雲町	580,647 (0.03)	551,408 (3.4)	721,682 (4.6)	738,160 (4.2)	761,177 (4.5)	751,991 (4.7)
	19	海士町	201,731 (4.20)	191,351 (4.0)	181,662 (4.4)	176,648 (4.2)	266,597 (6.6)	275,198 (6.3)
	19	西ノ島町	250,928 (6.40)	243,989 (6.7)	230,981 (6.7)	226,640 (6.0)	369,370 (10.2)	356,752 (9.2)
	19	知夫村	129,914 (10.3)	129,357 (10.7)	116,818 (10.6)	100,575 (8.4)	162,750 (14.5)	177,119 (14.8)
16.10	19	隠岐島町	565,731 (0.04)	793,380 (4.6)	645,663 (4.1)	589,708 (3.8)	780,911 (5.2)	709,151 (4.7)
	20	斐川町	176,752 (1.10)	150,323 (1.1)	129,125 (1.1)	111,451 (1.0)	121,844 (1.2)	295,000 (2.8)
16.10	20	邑南町	618,790 (0.04)	741,388 (4.7)	621,279 (4.4)	540,485 (4.4)	507,342 (4.4)	564,794 (4.3)
17.9	20	津和野町	343,595 (0.04)	164,540 (3.6)	465,275 (5.0)	438,729 (5.5)	505,661 (6.1)	538,464 (6.9)
17.10	20	吉賀町	317,853 (0.05)	306,858 (0.05)	420,149 (6.0)	349,665 (5.6)	323,590 (5.7)	330,502 (5.6)

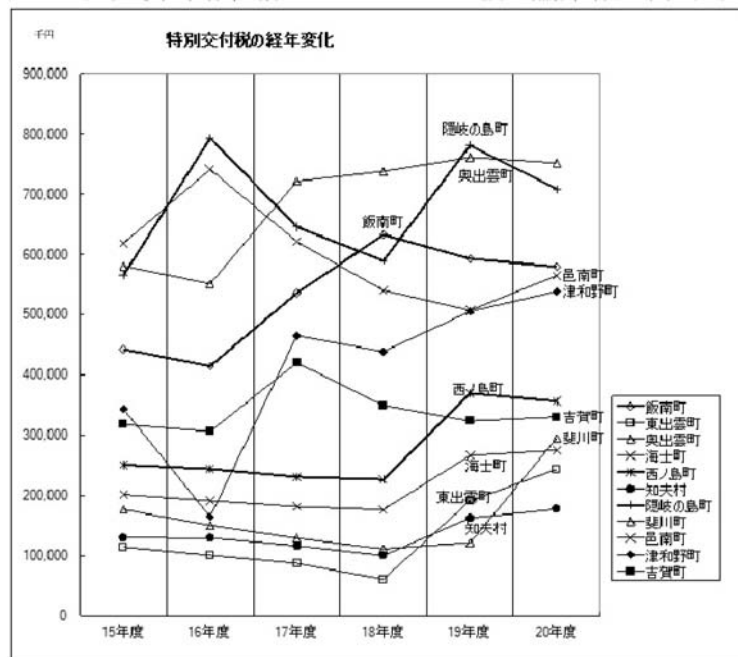


図5-1 特別交付税額の経年変化（額）（福祉事務所設置年度を町村名で表示）

を押し上げているためと考えられる。例外の3町村は規模が小さく保護費額が小さいためではないかと思われる。

	保護率(%)	被保護人員	被保護世帯数
海士町	4.0	10	9
西ノ島町	3.3	11	9
知夫村	9.4	6	5

〔福祉事務所別データ〕厚生労働省 平成19年10月より作成

(1) 設置後に扶助費が増額するグループ－8町村

- ・平成18年度に福祉事務所設置した飯南町は、ほぼ横ばいで20年度に減額している。
- ・平成19年度に福祉事務所設置した奥出雲町、隠岐の島町は、設置年次及び次年度にも増額している。
- ・平成19年度に福祉事務所設置した東出雲町は、設置年次及び次年度にも増額している。
- ・平成20年度に福祉事務所設置した斐川町は、設置年次に増額している。
- ・平成20年度に福祉事務所設置した邑南町、津和野町、吉賀町は、設置年次に増額している。

(2) 設置後に扶助費が増額しないグループ－3町村

- ・平成19年度に福祉事務所設置した海士町、西ノ島町、知夫村は、横ばいである。

5-3 災害復旧費の動き

(1) 鳥根県における災害被害額

この時期に災害が多発しており特別交付税額に影響を与えた可能性があるため、鳥根県災害年表⁽¹⁹⁾によって被害額をまとめる。平成16年(2004)から平成19年(2007)にかけて災害被害が大きく、特に平成18年(2006)の査定決定額は192億円、平成19年(2007)の査定決定額は37億円と膨大な額である。

①平成16年(2004)

夏から秋にかけて、全国的に記録的な集中豪雨やこれまでの記録を大幅に更新する10個の台風が上陸。8月には台風10号で出雲邑智地区に被害、査定決定額4億円。9月には台風18号で隠岐や県西部を中心に被

害、査定決定額4.7億円。10月には台風23号で県東部を中心に被害、査定決定額10億円。

②平成17年(2005)

7月には梅雨前線豪雨で県東部を中心に被害。9月には台風18号で隠岐や県西部を中心に被害、査定決定額9億円。

③平成18年(2006)

7月には梅雨前線豪雨により県下全域で被害、戦後5番目の大災害となり、査定決定額192億円。

④平成19年(2007)

8月末には集中豪雨で被害、査定決定額37億円。

(2) 災害復旧費の動き

上記の災害被害を反映して、平成17年度から平成20年度にかけて災害復旧費が増額した町村数が多いと考えられる。表5-4(合併町村)、表5-5(未合併町村)、図5-4、図5-5のとおり。

17年度＝飯南町・奥出雲町・吉賀町・津和野町・邑南町・斐川町

18年度＝飯南町・奥出雲町・隠岐の島町・吉賀町・津和野町・邑南町・海士町・東出雲町・斐川町・知夫村

19年度＝飯南町・奥出雲町・隠岐の島町・津和野町・西ノ島町・海士町・東出雲町・斐川町

20年度＝飯南町・奥出雲町・西ノ島町・海士町

6. 町村福祉事務所設置にともなう特別交付税額

6-1 災害復旧費と特別交付税額の推定

上述のように平成17年度から平成20年度の災害復旧費が増加しており、平成18年度と平成19年度の災害査定決定額が229億円と膨大になっている。これが特別交付税額を押し上げているのではないかと。災害復旧費の財源は、普通交付税、補助金、地方債が考えられるが、普通交付税で対応できない災害復旧費が特別交付税額に影響を与えたのではないかとと思われる。

そこで、福祉事務所設置にともなう特別交付税額推定額を、災害復旧費の影響を除くため以下の算式のように仮定すると、表5-6(合併町村)、表5-7(未合併町村)のようになる。下記のBの年度選定は、合併

時期、交付税額をみて選定（表の下線部分）した。

特別交付税推定額 = A [設置年度の特別交付税額] - B [直近の災害復旧費額が一番小さい年度の特別交付税推定額（当該年度の交付税額から当該年度の災害復旧費を引いた数値）]

6-2 特別交付税推定額の検討と生活保護費(負担)

福祉事務所を設置した場合、特別交付税額と国庫負担額の合計が生活保護費（負担）に満たないことは制度上あってはならないはずである。

奥出雲町と吉賀町で、国庫負担額と特別交付税額増加分の合計額が生活保護費（負担）に満たなかった点

表5-2 扶助費の変化（合併町村）

単位千円

合併年度	設置年度	町村名	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
17. 1	18	飯南町	228,689	270,285	286,474	303,219	320,360	311,469
17. 3	19	奥出雲町	642,794	582,105	583,026	610,847	717,968	907,334
16.10	19	隠岐の島	923,451	1,021,148	1,028,728	946,327	1,160,831	1,223,961
16.10	20	邑南町	825,544	649,497	679,230	700,251	652,509	775,926
17. 9	20	津和野町	321,762	321,674	340,470	232,862	230,972	339,263
17.10	20	吉賀町	444,278	443,885	437,394	412,849	417,772	570,688

表5-3 扶助費の変化（未合併町村）

単位千円

設置年度	町村名	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
19	東出雲町	352,158	348,536	368,385	518,119	576,375
19	海士町	224,125	224,920	200,255	201,213	219,911
19	西ノ島町	144,251	134,582	128,902	122,751	127,953
19	知夫村	20,453	21,636	19,784	27,963	21,794
20	斐川町	1,106,312	1,099,142	1,159,708	1,251,214	1,489,679

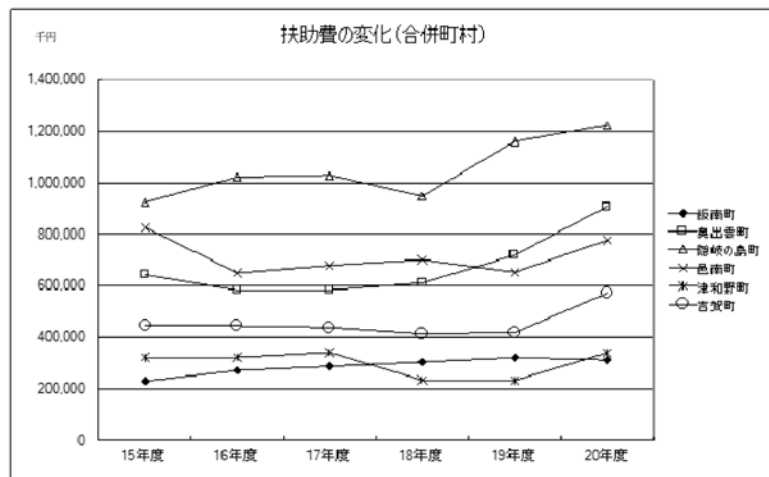


図5-2 扶助費の変化（合併町村）

は、特別交付税額増加分を（設置年度の特別交付税額と前年の特別交付税額の差額）と仮定したことが原因と思われる。

そこで、上記の特別交付税推定額を使って、奥出雲町と吉賀町について試算すると、表5-8のように特別交付税が生活保護費（負担）を超える。奥出雲町では255,020千円、吉賀町では3,745千円の超過となる。

この特別交付税推定額と4で仮定した交付税額増額分〔設置年度と前年度の差〕を比較すると表5-9、図5-6のようになる。

次に、この特別交付税推定額と生活保護費国庫負担（20年度）の合計額を生活保護費（20年度町村支出）と比較すると、表5-10、図5-7のようにすべての町村で生活保護費を超える。

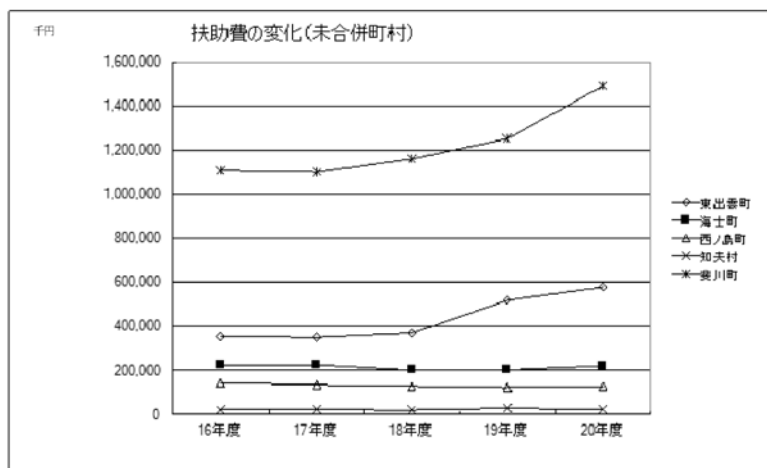


図5-3 扶助費の変化 (未合併町村)

表5-4 災害復旧費の変化 (合併町村)

単位千円

合併年度	設置年度	町村名	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
17. 1	18	飯南町	92,359	52,312	88,046	868,074	1,640,796	450,150
17. 3	19	奥出雲町	123,492	179,359	172,804	739,297	1,455,642	136,010
16.10	19	隠岐の島町	80,422	120,606	107,611	286,202	1,237,095	1,367,445
16.10	20	邑南町	22,431	40,663	43,211	146,776	15,234	17,824
17. 9	20	津和野町	50,736	50,715	103,031	133,756	210,318	0
17.10	20	吉賀町	16,829	78,432	244,151	200,644	0	0

表5-5 災害復旧費の変化 (未合併町村)

単位千円

設置年度	町村名	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
19	東出雲町	0	0	9,209	18,214	17,821	6,770
19	海士町	0	10,898	2,377	68,769	125,974	56,123
19	西ノ島町	0	31,165	0	47,441	241,104	373,157
19	知夫村	7,482	13,020	0	17,401	0	0
20	斐川町	9,510	0	27,092	35,492	68,330	0

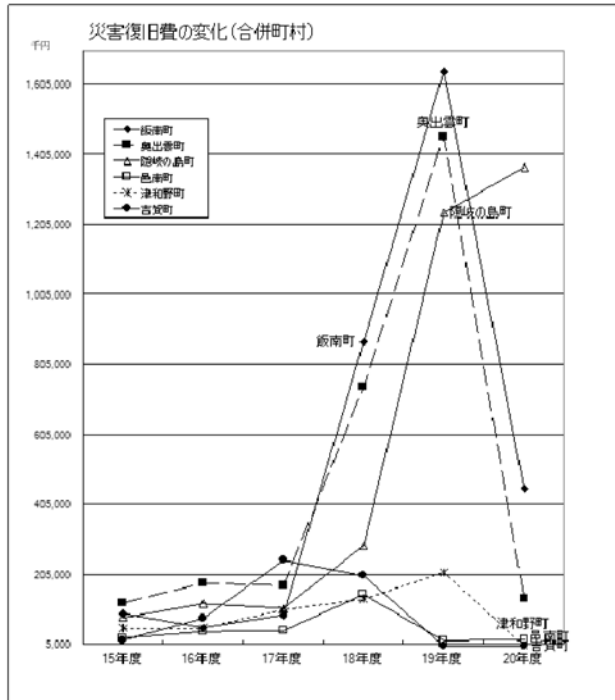


図5-4 災害復旧費の変化(合併町村)

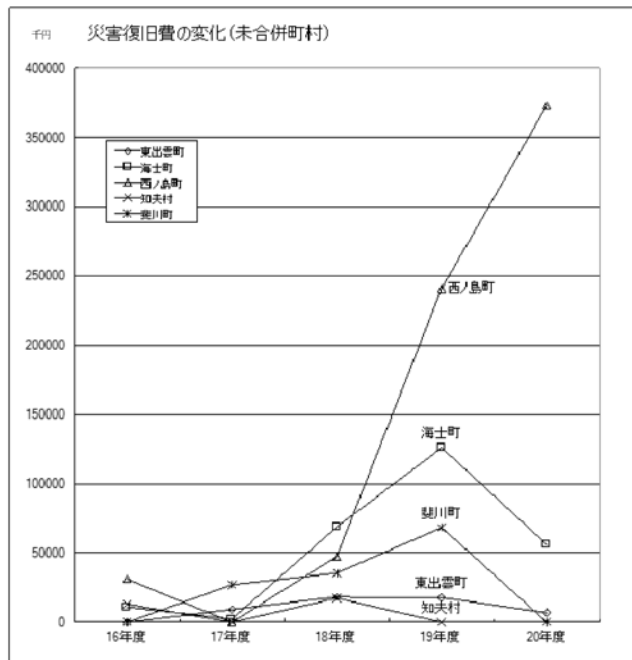


図5-5 災害復旧費の変化(未合併町村)

表5-6 福祉事務所設置にともなう特別交付税額の推定（合併町村）

単位千円

設置年度	町村名	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	推定額	合併年度
18	飯南町特別交付税額	442,461	414,697	535,949	632,738	592,928	579,776		17.1
	飯南町災害復旧費	92,359	52,312	88,046	868,074	1,640,796	450,150		
	飯南町特交実額	350,102	<u>362,385</u>	447,903	-235,336	-1,047,868	129,626	270,353	
19	奥出雲町特別交付税額	580,647	<u>551,408</u>	721,682	738,160	761,177	751,991		17.3
	奥出雲町災害復旧費	123,492	179,359	172,804	739,297	1,455,642	136,010		
	奥出雲町特交実額	<u>457,155</u>	372,049	548,878	-1,137	-694,465	615,981	304,022	
19	隠岐島町特別交付税額	565,731	793,380	645,663	589,708	780,911	709,151		16.10
	隠岐島町災害復旧費	80,422	120,606	107,611	286,202	1,237,095	1,367,445		
	隠岐島町特交実額	<u>485,309</u>	672,774	538,052	303,506	-456,184	-658,294	295,602	
20	邑南町特別交付税額	618,790	741,388	621,279	540,485	507,342	564,794		16.10
	邑南町災害復旧費	22,431	40,663	43,211	146,776	15,234	17,824		
	邑南町特交実額	596,359	700,725	578,068	393,709	<u>492,108</u>	546,970	72,686	
20	津和野町特別交付税額	343,595	164,540	465,275	438,729	505,661	538,464		17.9
	津和野町災害復旧費	50,736	50,715	103,031	133,756	210,318	0		
	津和野町特交実額	<u>326,766</u>	113,825	362,244	304,973	295,343	538,464	211,698	
20	吉賀町特別交付税額	317,853	306,858	420,149	349,665	323,590	330,502		17.10
	吉賀町災害復旧費	16,829	78,432	244,151	200,644	0	0		
	吉賀町特交実額	<u>301,024</u>	228,426	175,998	149,021	323,590	330,502	29,478	

* 特交実額は特別交付税から災害復旧費を除いた数値。下線部分は災害のない時期の平均的な特別交付税額。

表5-7 福祉事務所設置にともなう特別交付税額の推定（未合併町村）

単位千円

設置年度	町村名	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	推定額
19	東出雲町特別交付税額	114,463	100,790	87,359	61,221	191,304	243,598	
	東出雲町災害復旧費	0	0	9,209	18,214	17,821	6,770	
	東出雲町特交実額	114,463	<u>100,790</u>	78,150	43,007	173,483	236,828	90,514
19	海士町特別交付税額	201,731	191,351	181,662	176,648	266,597	275,198	
	海士町災害復旧費	0	10,898	2,377	68,769	125,974	56,123	
	海士町特交実額	201,731	180,453	<u>179,285</u>	107,879	140,623	219,075	87,312
19	西ノ島町特別交付税額	250,928	243,989	230,981	226,640	369,370	356,752	
	西ノ島町災害復旧費	0	31,165	0	47,441	241,104	373,157	
	西ノ島町特交実額	250,928	212,824	<u>230,981</u>	179,199	128,266	-16,405	138,389
19	知夫村特別交付税額	129,914	129,357	116,818	100,575	162,750	177,119	
	知夫村災害復旧費	7,482	13,020	0	17,401	0	0	
	知夫村特交実額	122,432	116,337	<u>116,818</u>	83,174	162,750	177,119	45,932
20	斐川町特別交付税額	176,752	150,323	129,125	111,451	121,844	295,000	
	斐川町災害復旧費	9,510	0	27,092	35,492	68,330	0	
	斐川町特交実額	167,242	<u>150,323</u>	102,033	75,959	53,514	295,000	144,677

* 特交実額は特別交付税から災害復旧費を除いた数値。下線部分は災害のない時期の平均的な特別交付税額。

6-3 特別交付税推定額と福祉事務所人件費

特別交付税推定額と生活保護費国庫負担の合計額が生活保護費の町村支出を大幅に超える原因は、多くの町村が福祉事務所を設置しても職員を増員していない

ため、特別交付税が算定している人件費分が浮くからではないかと考えられる。

鳥取県知事の5千万円程度増収になるとの「本会議発言」は、この点を意味しているものと思われる

表5-8 特別交付税推定額を用いた場合の生活保護費補填（奥出雲・吉賀）

単位千円

設置年度	町村名	生活保護費 (20年度)	国庫+ 特別交付税推定額	国庫負担 (20年度)	特別交付税 推定額	超過額
19	奥出雲町	111,673	366,693	62,671	304,022	255,020
20	吉賀町	117,234	120,979	91,501	29,478	3,745

表5-9 特別交付税推定額と福祉事務所設置前年度差額の比較 単位千円

合併年度	設置年度	町村名	特別交付税推定額	設置年度と 前年度の差
17.1	18	飯南町	270,353	43,827
17.3	19	奥出雲町	304,022	13,831
16.10	19	隠岐島町	295,602	119,443
16.10	20	邑南町	72,686	24,309
17.9	20	津和野町	211,698	99,735
17.10	20	吉賀町	29,478	-19,163
	19	東出雲町	90,514	182,377
	19	海士町	87,312	98,550
	19	西ノ島町	138,389	130,112
	19	知夫村	45,932	76,544
	20	斐川町	144,677	183,549

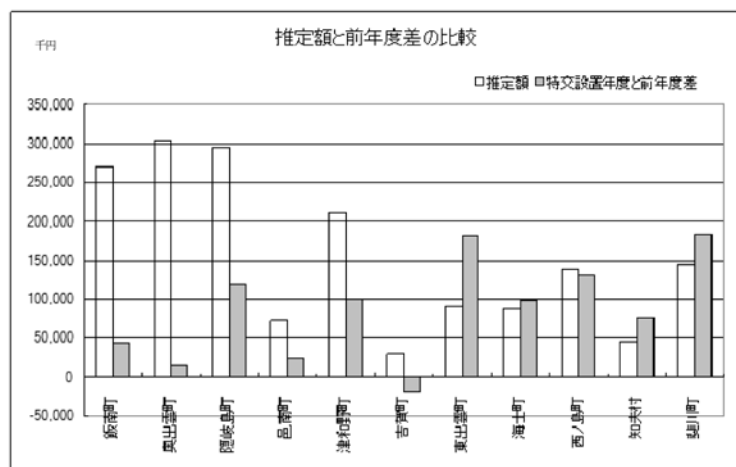


図5-6 特別交付税推定額と福祉事務所設置前年度差額の比較

る。つまり、町村福祉事務所を設置しても職員を増員しなければ、結果的に支出より収入が大きくなるということである。

町村側からみれば、行政改革の一環として人件費削減を進めるなかで福祉事務所設置にともなう増員はおろか現員確保が精一杯というのが本音であろう。

まして、交付額の内訳も公表されず次年度の見込みも想定できないという特別交付税による財源補填では、増員した途端に特別交付税額が減額されるという不安が消えないのだから、福祉事務所設置にともなう

増員をしないのはやむをえない判断と思われる。

以上から、福祉事務所設置にともなう特別交付税額は、少なくとも表5-9のような推定額と考えてよいのではないだろうか。

7. 町村福祉事務所の課題

7-1 町村福祉事務所のメリット・デメリット

町村での聴き取りから、町村福祉事務所設置のメリットは、生活保護を中心とする行政権限の拡大と従前の町村業務との一体的運営と考えられる。鳥取県日

表5-10 特別交付税推定額を用いた場合の生活保護費補填（11町村）

単位千円

設置年度	町村名	保護人員	生活保護費 (20年度)	国庫+特別交 付税推定額	生保国庫負担 (20年度)	特別交付税 推定額	超過額	人口 人
18	飯南町	(24)	56,861	292,235	21,882	270,353	235,374	5,979
19	東出雲町	(49)	126,472	190,953	100,439	90,514	64,481	14,193
19	奥出雲町	(67)	111,673	366,693	62,671	304,022	255,020	15,812
19	海士町	(10)	12,448	98,705	11,393	87,312	86,257	2,581
19	西ノ島町	(11)	25,331	151,482	13,093	138,389	126,151	3,486
19	知夫村	(6)	6,340	50,360	4,428	45,932	44,020	725
19	隠岐の島町	(95)	164,183	385,177	89,575	295,602	220,994	16,904
20	斐川町	(49)	111,345	195,601	50,924	144,677	84,256	27,444
20	邑南町	(65)	92,604	141,254	68,568	72,686	48,650	12,944
20	津和野町	(77)	106,331	290,975	79,277	211,698	184,644	9,515
20	吉賀町	(54)	117,234	120,979	91,501	29,478	3,745	7,362

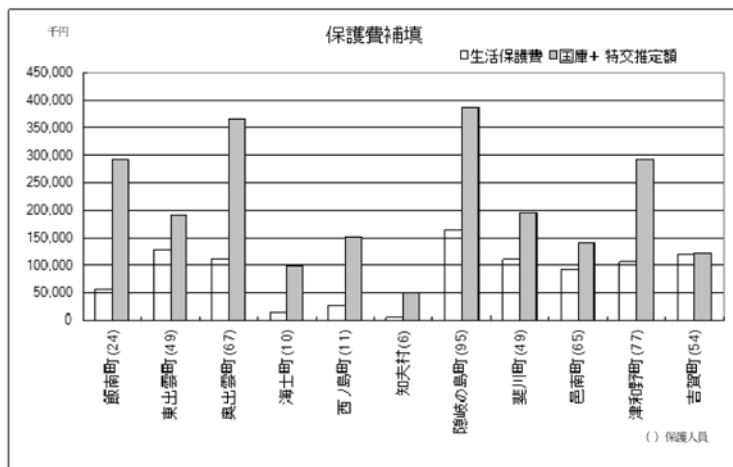


図5-7 特別交付税推定額を用いた場合の生活保護費補填（11町村）

南町長の表現を借りれば、業務に「より身近な場所、より身近な職員であたる」ためである。

生活保護業務を例に考えれば、県福祉事務所との分担では県とのやり取りに時間がかかるのに比べ、町村福祉事務所では同じ庁内、同じ課のなかでのやり取りとなり短時間で対応できるうえ、他の業務との一体的対応ができるということである。

逆に「より身近な職員であたる」ことのデメリットは、生活保護業務などスティグマをともなう業務を執行する場合、町村のような顔見知りの関係の中では業務に支障があるという点である。この対策としては、町村福祉事務所を共同事務型で設置することも考えられてよい。

7-2 専門性確保と人事管理

町村福祉事務所の専門性の確保のために、県職員の派遣や研修のほか、一部の町村で社会福祉士の採用が行われているが、これで十分といえるのだろうか。

福祉行政は、90年代以降、市町村主体に転換したが、包括支援センターなどにみられるように相談機能の外部化（委託）が進んでいる。市町村は、準市場型福祉供給のガバナンス主体でなければならず、それには専門性の確保が必要である。そのためにも、せめて相談機能の中核だけは行政責任で担うべきである。

これまで役場で専門職採用されてきたのは保健師・保育士などであるが、これらの職員は役場型人事管理（ゼネラリスト型・定期人事異動型）の枠外扱いされてきた。介護保険法施行時期以降は、この動きに変化が見られ、町村でも保健師を管理職登用する例が増えており、役場型人事管理改革の兆候と考えられる。

しかし、「人材育成方針」を策定している鳥取県日吉津村ですら、「やる気のある職員」を求めているだけで、専門性確保の方針にはなっておらず、役場型人事管理改革の動きとは評価できない。

福祉事務所を設置する町村においても専門性の確保は緒に就いたばかりである。当面、社会福祉士等の専門職員の採用・育成が課題と考えられる。

一方、県にとっては、町村に生活保護業務などが移管されても監査指導業務があり実務のわかる職員が残るが、時間の経過と共に県職員の中に現業業務経験者がいなくなり、その意味での専門性確保が課題になる時期が来ると思われる。この点の対策も必要となる。

まとめ

町村福祉事務所がここまで増加した以上、市部福祉事務所と同様に普通交付税による補填に改めるべきであり、当面は特別交付税の補正係数のうちの段階補正の3万人以下の町村の算式を見直す必要があると思われる。

また、福祉事務所を設置する町村は専門性確保のため、まずは、社会福祉士を採用するべきで、福祉事務所設置にともなう特別交付税額が上記の推定額とすると、それは財源からみても可能だと考えられる。

註

- (1) 「市町村別決算状況調」「決算カード」総務省
- (2) 参議院調査作成『経済のプリズム』平成22年4月
http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/h22pdf/20107802.pdf
- (3) 厚生労働省ホームページ 福祉事務所の設置状況
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/fukusijimusyo.html>
- (4) 鳥取県議会平成21年9月定例会速報版（9/17代表質問に対する答弁）本文25「特別交付税が措置をされますので、大体1つの町で5,000万円ぐらいは余剰が出るくらい手厚い措置が今なされていますので、ぜひ進めていくべき」<http://www.db-search.com/tottori/index.html>
- (5) 日南町議会文書「日南町福祉事務所開設に至る経緯」
- (6) 鳥取県広報課 <http://www.pref.tottori.lg.jp/dd.aspx?menuid=127909>
- (7) 日南町ホームページ <http://www.town.nichinan.lg.jp/photolib/admin/261.pdf>
- (8) 広報ひえづNo.560 2010年6月号 <http://www.hiezu.jp/pdf02/560.pdf>
- (9) 平成22年度施政方針 <http://www.town.nichinan.lg.jp/p/1/15/1/2/>

- (10) 日吉津村ホームページ<http://www.hiezu.jp/>
- (11) 自治振興課<http://www.pref.tottori.lg.jp/dd.aspx?menuid=34449>
- (12) 日本海新聞 2010年02月02日
- (13) 「県と市町村との連携・共同事務についての検討状況について」鳥取県自治振興課（平成22年2月8日）
- (14) 小西砂千夫『基本から学ぶ地方財政』p148より引用
- (15) 林正義「生活保護と地方行財政の現状－市単位データを中心とした分析－」p24
- (16) 同上
- (17) 同上p26
- (18) 小西砂千夫『基本から学ぶ地方財政』p162
- (19) 鳥根県土木部砂防課
http://www.pref.shimane.lg.jp/infra/river/sabo/hukkyuu_jigyo/hukkyuu_jigyo.data/saigainenpyou.pdf

参考文献

- [1] 林（2010）林正義「生活保護と地方行財政の現状－市単位データを中心とした分析－」参議院調査室作成資料『経済のプリズム』第78号2010年4月
- [2] 小西（2009）小西砂千夫『基本から学ぶ地方財政』学陽書房2009